

A PROTEÇÃO DOS DIREITOS HUMANOS EM SITUAÇÕES EMERGENCIAIS: UM ESTUDO SOBRE O PROCESSO DE INSTITUCIONALIZAÇÃO DE UMA NORMA DE INTERVENÇÃO HUMANITÁRIA

THE PROTECTION OF HUMAN RIGHTS AT EMERGENCIAL SITUATIONS: A STUDY ON THE INSTITUTIONALIZATION PROCESS OF A HUMANITARIAN INTERVENTION NORM

Mikelli Marzzini Lucas Alves Ribeiro

Mestrando em Relações Internacionais pela Universidade Estadual da Paraíba - UEPB.

E-mail: mik_lucas@hotmail.com

Data Recebimento: 02/08/2011 Data Aceite: 18/11/2011

RESUMO: O presente estudo teve por objetivo verificar como está se dando o processo de normatização das intervenções humanitárias como costume internacional, no âmbito onusiano. Para tanto buscou fazer uma abordagem interdisciplinar entre Relações Internacionais e Direito (Direito Internacional Público e Direitos Humanos). A pesquisa utilizou materiais bibliográficos desses dois ramos do conhecimento, além de relatórios de organismos internacionais e resoluções da ONU. Verificou-se que mesmo sendo difícil afirmar que já exista uma norma de intervenção humanitária, há evidências de um forte processo de institucionalização dessa modalidade de intervenção no seio das Nações Unidas.

Palavras-chave: Intervenções humanitárias; Direito Costumeiro; ONU; Processo de institucionalização.

ABSTRACT: This study aimed to verify how is going on the normativization process of humanitarian interventions under customary International Law at the United Nations. So that sought to do an interdisciplinary approach between International Relations and Law (International law and Human Rights). The research has used bibliography of theses two branches of knowledge as well as reports from international organisms and UN resolutions. Has found that even though difficult to argue that norm of humanitarian intervention already exist, there is evidence which indicates a strong institutionalization process of this kind of intervention within United Nations.

Key words: Humanitarian interventions; Customary Law; UN; Process of institutionalization.

INTRODUÇÃO

Desde o fim da Guerra Fria a Organização das Nações Unidas (ONU) passou a atuar de forma mais ativa nos conflitos intra-estatais, fazendo uso algumas vezes da força por meio de intervenções para amenizar situações caóticas em certos Estados falidos ou colapsados¹. Um dos principais argumentos para embasar estas ações coercitivas é o de agir na proteção da pessoa humana contra graves violações de seus direitos fundamentais, o que passou a ser convencionado como intervenções humanitárias.

Apesar de ter havido algumas intervenções para combater as graves violações dos Direitos Humanos ao longo do século XX, a afirmação de que já existe uma norma de intervenção humanitária incorporada no seio da Sociedade Internacional é ainda difícil, ao menos no que concerne a sua juridicidade.

O costume internacional é uma das formas na qual se pode chegar à identificação de um provável processo normativo o qual gera a possibilidade de institucionalização intervenções humanitárias no âmbito do Direito Internacional. Trata-se de uma verificação das práticas dos Estados que permite criar um senso de obrigatoriedade decorrente de uma provável normatização costumeira dessa modalidade de intervenção.

Este processo de institucionalização normativa vem se dando basicamente no âmbito onusiano, principalmente através de documentos e resoluções. Sejam eles estabelecidos no seio do Conselho de Segurança, Assembléia ou mesmo via Secretariado Geral das Nações Unidas.

Tendo em vista estas considerações, o presente estudo visou identificar como está se dando o processo de institucionalização de uma norma de intervenção humanitária no âmbito internacional. Para tanto, procurou fazer uma abordagem interdisciplinar, na medida do possível, entre Direito e Relações Internacionais.

Na consecução do trabalho foram utilizadas literaturas tanto da área de Direito como de Relações Internacionais, bem como de do-

¹ Os Estados falidos são aqueles os quais existem uma autoridade central, mas que esta não consegue exercer sua função de estado, pela falência dos seus órgãos. Já os Estados colapsados, são aqueles os quais é impossível identificar quem é o governo legítimo do mesmo (MELO, 2006).

cumentos advindos principalmente das Nações Unidas. Visando por intermédio dessa base de dados fazer uma análise para a verificação do problema e possíveis respostas à normatização das intervenções humanitárias; tendo por base, principalmente, as práticas reiteradas de intervenções humanitárias pela ONU, estabelecidas nas resoluções por ela deliberadas.

1 COSTUME INTERNACIONAL E A PROTEÇÃO DA PESSOA HUMANA

Direito Costumey ou Consuetudinário, trata-se de um Direito que não passou por um processo de positivação, todavia as práticas reiteradas o sentido obrigacional atribuem-lhe força vinculativa perante as partes. O Estatuto da Corte Internacional no seu artigo 38º trata do “costume internacional, como prova de uma prática geral aceita como de Direito” (ONU, Estatuto da Corte Internacional de Justiça, 1945).

Para verificar a existência de um direito estabelecido pelo costume internacional é necessário que haja uma prática efetiva dos Estados e um *opinio juris*. A primeira questão trata-se do “cumprimento repetido de atos denominados precedentes”; já o segundo ponto diz que é necessário que exista uma “convicção dos sujeitos de direito, que tais atos sejam obrigatórios porque o direito exige: daí a qualificação de elemento psicológico ou o recurso à fórmula latina do *opinio juris sives necessitatis*” (DIHN; DAILLIER; PELLET, 2003, p. 329).

Com relação à necessidade de precedentes deve-se ter em mente que não é uma necessidade essencial. Quanto a isso, Brownlie (1997, p. 17) observa que “desde que a uniformidade e a generalidade da prática sejam demonstradas, não é exigida qualquer duração específica”. Salienta o autor que generalidade não significa universalidade, melhor dizendo, não é essencial o entendimento de obrigatoriedade perante toda a comunidade internacional, mas deve haver um pensamento comum a uma boa quantidade de Estados.

No que tange o *opinio juris*, ou seja, o fator psicológico, ressaltam Din, Pellet e Daillier (2003, p. 330) que “a formação espontânea de tais regras efetiva-se após uma tomada de consciência coletiva da necessidade social”. Contudo, deve-se salientar que esse fator psicológico, tendo por base a teoria realista das Relações Internacionais, é derivado muitas vezes do jogo de interesses entre Estados, onde a imposição de vontade dos mais influentes tende a pressionar os que têm

menos poder político internacional na busca da legitimação dos seus interesses através de um meio jurídico internacionalmente “idôneo”.

As provas dos costumes são diversas, entre elas figuram: a correspondência diplomática; a declaração de política externa; comentários feitos pelos governos à Comissão de Direito Internacional; resoluções jurídicas da Assembleia Geral; prática das Organizações Internacionais; dentre outros (BROWNLIE, 1997).

1.1 DIREITO COSTUMEIRO NA PROTEÇÃO DOS DIREITOS HUMANOS

O costume internacional é substancialmente importante para a proteção da pessoa humana e a efetivação prática dos Direitos Humanos. Para ilustrar esta constatação pode ser citado o caso que envolveu o Pessoal Diplomático norte-americano em Teerã. A Corte Internacional de Justiça decidiu neste caso, de modo expresse, que a Declaração Universal de Direitos do Homem de 1948 tem *status* de norma costumeira. Na ocasião a Corte condenou o Irã², afirmando que a detenção de reféns norte-americanos além de incompatível com a Convenção de Viena sobre Relações Diplomáticas, ia de encontro aos “princípios fundamentais estabelecidos na Declaração Universal de Direitos do Homem” (ACCIOLY; SILVA; CASELLA, 2009, p.456).

Vale destacar ainda que, muito mais do que uma norma costumeira, a Declaração é hoje vista como sendo um *jus cogens*. Este se caracteriza como sendo um Direito Internacional geral. O art. 53 da Convenção de Viena sobre o Direito dos Tratados diz que o *jus cogens* é uma “norma aceita e reconhecida pela Comunidade Internacional dos Estados no seu conjunto, como uma norma da qual nenhuma derrogação é permitida e que só pode ser modificada por uma norma de Direito Internacional geral da mesma natureza” (ONU, 1969).

Portanto, a Declaração está num patamar acima do direito costumeiro, pois não pode ser negada ou ter seus princípios alterados

² Deixando de lado o mérito da questão, observar-se que a Declaração de 1948 foi usada em favor dos Estados Unidos, para que o país obtivesse a satisfação da pretensão frente a Corte Internacional. Interessante lembrar que foram os próprios norte-americanos, no processo de criação da Declaração, que estabeleceram a tese da não-obrigatoriedade desta, contrapondo a tese defendida pelos britânicos (ACCIOLY; SILVA; CASELLA, 2009). Neste caso é bem nítido o fator realístico.

mesmo que seja por um direito positivado em um tratado. Tal fato só ocorreria se a modificação advinda decorresse de uma norma também tida como de Direito Internacional geral.

Os tratados internacionais que não entraram em vigor podem ser considerados normas costumeiras (ACCIOLY; SILVA; CASELLA, 2009). No tocante a proteção do homem e esta forma normativa, devem ser destacados os Pactos de 1966. Por questões de interesses políticos estes documentos só entraram em vigor em 1976, todavia, mesmo antes disso, já estavam sendo considerados como normas de Direito Costumeiro.

O costume internacional também está entre um dos principais meios para a legitimação do uso da força para a proteção dos direitos humanos em graves emergências. É o caso das intervenções humanitárias, a qual como se verá, busca como um dos seus principais fundamentos o direito consuetudinário na procura por um embasamento jurídico.

2 INTERVENÇÕES HUMANITÁRIAS

Intervenções humanitárias são basicamente ações militares em determinado país com o objetivo de proteger nacionais desse Estado os quais estão sofrendo graves violências (FINNEMORE, 2003). Segundo Wheeler, essa modalidade de intervenção “ocorre nos casos onde o governo usa a estrutura do Estado contra seu próprio povo, ou onde este Estado está colapsado, tornando-se sem lei” (WHEELER, 2000, p. 27, tradução nossa).

Esta modalidade intervencionista foi praticamente inexistente no período da Guerra Fria, até porque o uso da força com base no cap. VII foi limitado pelo conflito ideológico. Perante a ONU, nesta época, o uso da força para proteção dos direitos humanos não era uma ação tida como sendo legítima. “Na balança que mede o peso da necessidade da proteção de indivíduos e grupos oprimidos pelo próprio Estado e o princípio da soberania, o segundo prevalece sobre o primeiro durante todo esse período” (RODRIGUES, 2000, p. 107).

A defesa da soberania e do princípio da não-intervenção, presente na Carta da ONU, estavam no cerne da justificativa contrária às referidas intervenções. A URSS se valia desses princípios para evitar uma disseminação da presença norte-americana na sua esfera

de influência. Além disso, os soviéticos propagavam sua doutrina de não-intervenção aos países recém descolonizados, tendo uma ampla aceitação dentre os mesmos:

Os países do Terceiro Mundo, principais alvos de intervenção das grandes potências, viam a defesa da não-intervenção como fato essencial para a preservação de sua soberania. A defesa de um direito de ingerência geralmente não estimula os países periféricos às ações cooperativas na esfera dos direitos humanos, ao contrário, tende a produzir reações excessivamente defensivas. (RODRIGUES, 2000, p. 102-103).

Contudo, medidas repressivas não-militares, que observavam o caráter humanitário como uma das principais motivações, foram tomadas ainda durante o conflito bipolar. Foram os casos das sanções impostas aos regimes de segregacionistas da África do Sul e da Rodésia.

Uma questão interessante no caso da África do Sul foi vista na resolução 418 de 1977 do Conselho de Segurança (ONU), a qual atribuiu à situação existente nesse país como sendo de ameaça a paz. Esse novo entendimento, de associação dos direitos humanos com a preservação da paz, será de suma importância para as posteriores intervenções humanitárias, já que muitos acreditam que para que estas sejam legítimas, devem ser embasadas no capítulo VII da Carta, que permite intervenção militar da organização nos casos de ameaça à paz e a segurança internacional (ONU, Carta das Nações Unidas, 1945).

Todavia, mesmo existindo no caso referido uma ligação direta entre a ameaça à paz e a proteção dos direitos humanos, não houve consenso entre membros do Conselho de Segurança (CS) para intentar uma ação militar no país africano (RODRIGUES, 2000, p. 108-109).

Só com o fim da Guerra Fria é que efetivamente se passa a agir em nome da proteção da pessoa humana por meio da força. Com a nova importância adquirida pelos conflitos intra-estatais na comunidade internacional, bem como uma sequência de novos fatores, dentre os quais a elevação da proteção dos direitos humanos a um primeiro escalão na agenda internacional, buscando-se uma real efetivação na tutela desses direitos, é que o caráter absoluto do princípio da não-intervenção e da soberania passou a ser questionado:

[...] nestes conflitos, ao invés de duas partes combatentes, a quantidade se multiplicou como nos casos da Somália, com várias facções disputando o poder, e da Bósnia, fragmentada em três grupos principais com propósitos diversos. Isto significa que as negociações serão mais complicadas e a garantia de que todos os grupos vão respeitar os termos do acordo é muito menor. Estes fatores, conjugados, minaram a eficiência das operações de manutenção da paz, que não obtinham o consentimento unânime para a sua permanência no país nem conseguiam garantir a chegada da ajuda humanitária às vítimas civis sem autorização para o uso da força. (RODRIGUES, 2000, p. 113).

Portanto, nos conflitos intra-estatais, a negociação com as partes se tornou bastante difícil. Críticas na atuação da ONU diziam que a organização estava dando muita credibilidade a líderes locais, deixando, muitas vezes, o processo de negociação – nos casos das missões de paz – nas mãos de senhores da guerra e daqueles que estavam por trás de limpezas étnicas. Destacavam, portanto, que se as Nações Unidas tivessem mesmo preocupadas com a proteção dos direitos humanos, deveria ser dado um mandato com base na possibilidade do uso da força (CHANDLER, 2001).

Por conseguinte, o cap. VII da Carta passou a ser invocado para a proteção da pessoa humana em graves crises humanitárias presentes em diversos conflitos intra-estatais ao longo do final do séc. XX. Notavelmente destacam-se: a agressão do povo curdo realizada pelo governo iraquiano; a guerra civil na Somália; a repressão política no Haiti; os conflitos étnicos na ex-Iugoslávia e Ruanda. Em decorrência desses conflitos ampliou-se o entendimento de segurança internacional e o surgimento das práticas das intervenções humanitárias no seio da ONU, as quais ocorreram nessas cinco situações referidas (RODRIGUES, 2000).

A questão da legitimidade dessas intervenções tornou-se então centro das discussões sobre o assunto. Se aquele que intervêm tem o dever moral de fazê-lo ou mesmo se se trata de uma ação legal com base na Carta ou no direito costumeiro, são questões que passam a circundar os debates internacionais no tocante à matéria.

De acordo com Wheeler, para que uma intervenção seja considerada humanitária, portanto que ela seja legítima, deve primeiramente

observar quatro critérios básicos, que são derivados da ideia de Guerra Justa: primeiramente deve-se existir uma “emergência humanitária suprema”; um segundo requisito é que o uso da força seja em última instância; depois, deve-se obedecer a uma proporcionalidade na ação; por fim, o uso da força deve implicar o que ele chama de “resultados humanitários positivos” (WHEELER, 2000, p. 34, tradução nossa).

Tratando de cada ponto, o autor diz primeiramente que emergência humanitária suprema ocorre quando a única esperança de salvar vidas depende de forças não pertencentes ao país em questão. Ele lembra que o genocídio é apenas uma das categorias mais extremas dessas emergências, e inclui também massivos assassinatos (não considerados genocídios), expulsões massivas de co-cidadãos, bem como colapsos do Estado. Neste último caso há exemplificativamente o caso somali, responsável por massa de famintos e desordens em geral, provocadas pela falta de atores que pudessem fazer valer a lei. Lembra ainda que os governos não devem esperar por dezenas de milhares de mortes até que ajam efetivamente (WHEELER, 2000).

Quanto ao uso da força em última instância, Wheeler (2000) diz que devem ser esgotados todos os meios pacíficos até que uma ação seja tomada de fato. Porém, destaca que nos casos de emergências humanitárias a duração do tempo para o esgotamento dos meios pacíficos é bastante delicada, já que nesse período podem estar ocorrendo os mais variados abusos dos direitos humanos. Então ele diz que não se deve tomar este pensamento de exaustão nas negociações pacíficas de forma literal. Consequentemente, para que se aja é necessário que se tenha a confiança de que foram tomadas todas as medidas necessárias para cessar as violações e não houve sucesso.

No tocante a proporcionalidade e os resultados humanitários positivos, eles estão intimamente ligados, o autor diz que antes de agir há de ser feita uma dosagem para verificar se intervindo estará evitando mais perdas de vidas humanas do que não agindo (WHEELER, 2000). Esta questão é bastante delicada, já que é difícil mensurar quando uma intervenção causará mais danos do que trará benefícios. Mas difícil também é permanecer inerte nessas situações.

Outra questão delicada é a do interesse em intervir. A teoria realista diz que os Estados só agem motivados por seus interesses, logo, segundo seus teóricos, uma intervenção só se realizaria se realmente fosse relevante para o(s) Estado(s) que interviesse(m). Então, de acordo com estes, a crítica às intervenções humanitárias

gira em torno dos seguintes fatores: uma intervenção humanitária se realizaria para satisfazer o interesse do Estado praticante, portanto uma norma que legalizasse as intervenções humanitárias levaria, conseqüentemente, a abusos por parte destes, seria o pretexto para os Estados fortes intervirem nos fracos; a menos que haja interesse, os Estados não ariscarão as vidas dos seus soldados e seus recursos financeiros nessas intervenções; um terceiro fator seria o de que, se houvessem intervenções elas não seriam gerais, e sim seletivas, de acordo com o interesse; um quarto fator seria o de que os Estados não arriscariam a vida dos seus co-cidadãos para salvar estranhos (Bellamy e Wheeler, 2008).

Wheeler (2000, p. 38, tradução nossa), que está ligado ao “solidarismo”³, salienta que havendo interesses outros, que não humanitários, não necessariamente descaracteriza a intervenção como sendo humanitária. “Mas se verificado que os motivos por trás da intervenção [...] são inconsistentes com os resultados humanitários positivos, então, neste caso é desqualificado como sendo humanitária”.

E completa ainda o autor:

[...] it follows that, even if an intervention is motivated non-humanitarian reasons, it can still count as humanitarian provided that the motives, and the means employed, do not undermined a positive humanitarian outcome. In advancing this claim, I’m not arguing that the society of states should praise those governments that are fortunate in achieving this happy coincidence of non-humanitarian motives, means, and outcomes. But I am arguing that, because they save lives, such intervention should be legitimated by states and not condemned or sanctioned. (WHEELER, 2000, p. 38-39).⁴

³ A corrente solidarista é favorável as Intervenções Humanitárias nas Relações Internacionais. Corresponde a uma ramificação da Escola Inglesa nas relações Internacionais. Martin Wight, um dos fundadores dessa Escola, argumenta que as ações dos Estados envolvem tanto, o interesse material, derivado da corrente realista, como o racionalismo, que segue a corrente grotiana, e o humanitarismo, derivado do kantianismo. Não limitando portanto, a interpretação reducionista do realismo.

⁴ Seguindo isto, mesmo que uma intervenção seja motivada por razões não-humanitárias, pode ainda ser considerada humanitária se as motivações, e os meios empregados, não minarem os resultados humanitários positivos. Fazendo esta declaração, eu não estou dizendo que a sociedade de Estados deve louvar aqueles Estados

Posto isto, percebe-se que o autor não é favorável a intervenções a qualquer custo, e que no caso daquelas realizadas por motivos outros que não sejam humanitários, mas que também não desvirtuem o caráter de proteção humana, ele apenas acha aceitável e não louvável. A situação é bastante delicada, pois de que forma a comunidade internacional pode julgar uma intervenção como sendo legitimamente humanitária, mas com interesses não-humanitários; e outra que é prioritariamente não-humanitária, mas que se vale de pretextos humanitários? Difícil talvez seja aceitar que um Estado intervirá única e exclusivamente por interesses humanitários.

Uma outra discussão que está presente nos debates sobre a legitimidade das intervenções humanitárias reside na sua legalidade. O principal apoio parece está mesmo na Carta das Nações Unidas. A interpretação estendida do cap. VII associado à proteção dos direitos humanos, presente nos artigos 1, 55 e 56 da mesma, dão um maior respaldo legal.

O entendimento forte no tocante ao fator jurídico é que, para que uma intervenção humanitária seja legal, ela deve se enquadrar no cap. VII o que permite o uso da força por parte do Conselho de Segurança nos casos de ameaça a paz e a segurança internacional (ONU, Carta das Nações Unidas, 1945). Então, é vital para a legalização dessas ações que as graves violações dos direitos humanos se traduzam, necessariamente, nesses dois requisitos.

Uma associação clara que é feita é a de que tais conflitos geram massas de refugiados que causam instabilidade nas fronteiras dos países fronteiriços. Além do fato de que muitas vezes forças contrárias se formam em um país vizinho para tentar combater o agressor no seu país de origem; bem como o patrocínio de forças externas para combatentes internos.

Todavia, o maior argumento hoje está ligado ao dever do Estado de proteger seus co-cidadãos. Tal pensamento emergiu com maior relevância durante o período da Guerra Fria com a forte atuação das Nações Unidas visando um maior reconhecimento internacional dos direitos humanos, e ganhou ainda mais força no pós-Guerra Fria.

que obtem ganhos pela feliz coincidência das motivações não-humanitárias, melhor dizendo, dos resultados. Mas estou dizendo que, porque eles estão salvando vidas, as intervenções devem ser legitimadas pelos Estados, e não condenadas através de sanções. (tradução nossa)

Decorrente desta nova tendência, de universalização, a soberania passou a ser questionada e relativizada em nome da proteção dos direitos humanos. Os princípios básicos da Responsabilidade de Proteger submetem a soberania do Estado ao seu dever de proteção dos direitos humanos:

(1) Basic Principles

A. State sovereignty implies responsibility, and the primary responsibility for the protection of its people lies with the state itself.

B. Where a population is suffering serious harm, as a result of internal war, insurgency, repression or state failure, and the state in question is unwilling or unable to halt or avert it, the principle of non-intervention yields to the international responsibility to protect. (INTERNATIONAL COMMISSION ON INTERVENTION AND STATE SOVEREIGNTY, 2001, p. 11).

Logo, de acordo com a Responsabilidade de Proteger, o Estado tem o dever de velar pelos seus cidadãos. Caso o Estado em questão não consiga evitar graves ameaças aos direitos humanos, ou pior, que esteja por trás das agressões, o princípio da não-intervenção dará lugar ao da Responsabilidade de Proteger, permitindo, assim, a ingerência de outra entidade no seu território.

Na verdade este é um assunto bastante delicado, que ainda vem sendo desenvolvido perante a comunidade internacional, mas que servem de maior apoio para os diversos argumentos favoráveis às intervenções humanitárias.

Além da Carta, as práticas advindas das intervenções ocorridas no decorrer da década de 1990 favoreceram o desenvolvimento do entendimento de que estas ações passaram a integrar o costume internacional. Algumas resoluções servem de base para essa justificativa, tendo em vista uma prática repetitiva e um fator psicológico os quais apontam em seu norte a institucionalização de uma norma costumeira de intervenção humanitária.

3 O COSTUME INTERNACIONAL E PROCESSO DE NORMATIVIZAÇÃO DAS INTERVENÇÕES HUMANITÁRIAS

As intervenções humanitárias ainda não estão positivadas em nenhum tratado internacional, como é sabido. Tendo em vista essa falta de positivação, é necessário, então, recorrer ao direito costumeiro para verificar se existe ou não uma norma neste sentido.

Como foi dito no decorrer do presente estudo, para que haja um costume internacional dois requisitos são necessários: prática efetiva dos Estados – devendo haver, neste sentido, uniformidade e generalidade – e o *opinio juris* (fator psicológico de aceitação)

Quanto às práticas repetitivas dos Estados, as resoluções do Conselho de Segurança (CS) são as fontes mais fidedignas para verificar sua existência. A primeira resolução do CS relevante foi a 688 de 1991. Estabelecida com o objetivo de proporcionar a ajuda humanitária a pessoas que estavam sofrendo forte repressão por parte do governo, no Iraque. Trata-se da primeira resolução com fins humanitários. Contudo, para sua consecução ela não previu o uso da força explicitamente com base no cap. VII da Carta. Por este motivo, com relação à importância jurídica da resolução, destaca Pinto que ela:

[...] não é propriamente um precedente jurídico na medida em que não autorizou a intervenção humanitária subsequente à sua adoção, que foi a operação “Provide Comfort”. No entanto, ela levantou importantes questões cujos desdobramentos podem vir a ter consequências jurídicas ao longo prazo como, por exemplo, o limite da jurisdição doméstica face a violações específicas e anteriormente ignoradas do direito internacional. Ao incluir direitos humanos e humanitário na agenda da segurança coletiva o Conselho de Segurança conferiu aos mesmos um espaço até então reservado apenas às violações clássicas como o ataque armado, a invasão de fronteiras, ou a não-observância de tratados. (PINTO, 1996, p. 101).

Portanto, mesmo tendo um relevante destaque ao fazer a interligação direta entre segurança e proteção humana, referida resolução não foi a responsável por ser o primeiro precedente jurídico para identificar um processo de normatização das intervenções humanitárias.

O marco do citado processo foi a resolução n. 794. Instituída para a proteção dos direitos fundamentais dos civis somalis (ONU, 1992). Foi a primeira vez que a ONU usou do cap. VII com o objetivo de proteger vítimas contra graves violações dos direitos fundamentais, descartando a necessidade de consentimento do Estado anfitrião (PINTO, 1996).

Com relação à inovação quanto à juridicidade da decisão de estabelecer na presente resolução, Pinto (1996, p. 109) diz que ela:

[...] criou precedente para o direito de intervir em crises humanitárias por parte da Organização ou Estados devidamente autorizados a fazê-lo. Juridicamente pode-se alegar que a ONU apenas aplicou o Artigo 2(7) e o capítulo VII que, desde sempre, conferem a Organização a prerrogativa de intervir nos assuntos internos dos Estados. No entanto, tal posição mascara algumas óbvias inovações no procedimento das Nações Unidas que se resumem na incorporação de fato e de direito da ação humanitária, antes resumida, na prática, ao trabalho descentralizado de alguns órgãos de paz, limitadas pela condição do consentimento.

E continua “A Resolução 794 pode ser considerada como um marco político e jurídico para a ação humanitária internacional; a primeira resposta indiscutível das Nações Unidas à violação de direitos humanos e humanitários no interior de um país” (PINTO, 1996, p. 109).

Portanto a resolução 794 foi o primeiro precedente para a institucionalização de uma norma de intervenção humanitária. Após essa resolução o CS passou cada vez mais a estabelecer uma conexão entre proteção humana em crises emergências e segurança internacional.

Contudo, mesmo antes da resolução 794 outra já tinha sido estabelecida alguns meses anteriores com intuito de proteger vidas humanas. Foi a de n. 770. Presente resolução visava liberar ajuda humanitária para a Bósnia, e determinou a possibilidade do uso do cap. VII (ONU, 1992). Todavia a situação foi marcada por conflitos de interesse e mesmo com a vigência dessa resolução a operação efetiva só veio ser realizada tempos depois pela OTAN (RODRIGUES, 2000). Portanto não dá para ser considerada como marco, entretanto, ela pode ser facilmente enquadrada no rol de precedentes.

Seguindo a sequência chega-se então resolução 929 do caso Ruanda. Presente resolução permitiu, de forma tardia, a possibilidade de intervenção para proteção dos tutsis e hutus moderados que

estavam sendo vítimas de genocídio (ONU, Resolução 929, 1994). A França foi o Estado que se habilitou para realizar a ação, por motivos questionáveis, é verdade⁵.

Motivações a parte, pode-se observar que a resolução 929 foi a terceira que até então permitiu o uso da força para a proteção dos direitos humanos gravemente violados. Logo, a partir de então, percebe-se certa repetição coerente de determinações desse tipo. Fator primordial para que haja um direito costumeiro.

Após Ruanda, surgiram outras resoluções que possibilitaram intervenções humanitárias. Foram os casos como do Haiti e de Kosovo. No primeiro país, os problemas políticos vivenciados levaram o CS a elaborar a resolução 940, que permitia o uso da força para garantir a proteção de direitos civis dos cidadãos haitianos (ONU, Resolução 940, 1994). Já com relação à Kosovo, a resolução 1199 permitiu o uso da força e determinou que os líderes da Iugoslávia e Kosovo tomassem medidas imediatas para amenizar o sofrimento humano e evitar uma catástrofe humanitária ainda maior (ONU, 1998).

Mas será que essas resoluções já são decorrentes de uma norma de intervenção humanitária derivada do direito costumeiro? Ou o que vem acontecendo ainda é uma prática política dos Estados baseada em um provável “dever moral”? Pela complexidade na determinação do ponto exato o qual certas práticas tornam-se normas decorrente do costume internacional, fica difícil dar respostas imediatas a essas questões.

Accioly, Silva e Casella (2009, p. 171), ao falar das resoluções da Assembleia Geral da ONU como fonte de direito internacional lembram que estas não foram expressamente expostas no artigo 38 da CIJ, “mas de longa data reconhece que podem ser invocadas como eventual manifestação do costume”. Referidos autores ainda destacam que as resoluções “exercem certa pressão política sobre os estados; se estes se conformarem com a pressão, uma prática pode desenvolver-se e resultar depois de algum tempo na consciência de que existe obrigação jurídica, que pode dar origem ao nascimento de um costume”. E continuam: “[...] a pressão política poderá criar um *opinio juris*, surgindo daí costume legal. Mas a repetição só terá essa

⁵ Para mais informações sobre o assunto ver: DESFORGES, Alison. *Leave None to Tell the Story: Genocide in Rwanda*. Human Rights Watch, 1999. Disponível em: <<http://www.hrw.org/en/reports/1999/03/01/leave-none-tell-story>>.

consequência se esta corresponder ao sentimento da maioria dos membros da organização”. Mesmo possuindo já efeito vinculante, a argumentação serve também para as resoluções do CS, principalmente no que concerne a retirar delas uma nova norma derivada do costume.

Portanto, de fato existe a nítida possibilidade de que as resoluções que permitiram o uso da força para a proteção de direitos humanos estarem servindo para criar um costume internacional. Contudo, saber se esse costume já existe, ou ainda está em processo de formação, é uma tarefa árdua, de difícil solução.

Accioly, Silva e Casella (2009, p. 312), ao falar da modalidade intervenção humanitária, destacam que a prática internacional “juridicamente tornou esta possível mediante a ampliação da noção de ameaça contra a paz de interpretação flexível, nos termos da Carta”.

Mesmo sem ter a capacidade de determinar de forma definitiva se há ou não uma norma de intervenção humanitária instituída no seio da Comunidade Internacional, é possível fazer algumas considerações com base nas características que podem definir certa prática como costume internacional.

Logo, sabendo que são pré-requisitos para a formação de um costume internacional as práticas uniformes, gerais e repetitivas e o fator psicológico (*opinio juris*), tem-se que: Quanto as primeiras, as resoluções estabelecidas pela CS, principalmente pós-genocídio em Ruanda, podem ser responsáveis pelo preenchimento desse pré-requisito, portanto, pela formação de precedentes; Já no tocante ao *opinio juris*, é nítido através das diversas discussões no âmbito da ONU – destacadamente o debate dos delegados sobre o mérito legal da responsabilidade de proteger na Assembleia Geral⁶ – que o senso de obrigatoriedade vem intensificando no seio dos Estados, principalmente após a resolução A63/308 (ONU, 2009), que implementou definitivamente o princípio⁷ da responsabilidade de proteger na esfera onusiana.

⁶ Sobre o referido debate, acesse: <http://www.integranet.un.org/News/Press/docs/2009/ga10850.doc.htm>

⁷ While there is not yet a sufficiently strong basis to claim the emergence of a new principle of customary international law, growing state and regional organization practice as well as Security Council precedent suggest an emerging guiding principle – which in the Commission’s view could properly be termed “the responsibility to protect”. (ICISS, 2001, p. 15)

O que fica claro aqui é que, mesmo não podendo afirmar com precisão que existe uma norma de intervenção humanitária definitivamente positivada na esfera internacional, do ponto de vista jurídico, pode-se se dizer que, ao menos um intenso processo de institucionalização de uma norma desse cunho vem seguindo no âmbito das Nações Unidas. A esse respeito, lembra Finnemore (2003) que o critério contemporâneo do uso da força é decorrente de princípios compartilhados pelos Estados multilateralmente, estes que são articulados, sobretudo, no âmbito onusiano.

Para um melhor posicionamento no que concerne a uma plena positivação, outros estudos deverão ser seguidos de modo que a produção acadêmica possa esclarecer cada vez mais de que forma esse mecanismo de proteção dos direitos humanos está sendo inserido no seio da Comunidade Internacional por meio do Direito Internacional Público.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A institucionalização normativa das intervenções humanitárias ganhou mais força com as novas idéias as quais relativizam a histórica soberania westfaliana do Estado. Onde agora este agente deve observar não só a sua supremacia interna como norteadora das suas políticas, mas também outras questões, como o dever de zelar pela proteção dos direitos humanos dos seus cidadãos.

A aceitação de princípios como o da segurança humana⁸ e o da responsabilidade de proteger, são provas efetivas desse novo status do homem. Provavelmente a normativização das intervenções humanitárias não será advinda pura e simplesmente de uma norma específica, mas como consequência da incorporação no direito costumeiro destes princípios, sobretudo o último deles, que é mais pragmático no tocante às intervenções, mas que possui abrangência mais ampla do que apenas esta modalidade⁹.

⁸ Para mais informações sobre a ideia de segurança humana ver relatório: COMMISSION ON HUMAN SECURITY. *Human Security Now*. Nova York: Comissão on Human Security, 2003.

⁹ As intervenções humanitárias estão inseridas em um dos objetivos específicos da Responsabilidade de Proteger, o da reação, os quais abrangem também a prevenção de emergências humanitárias e a reconstrução após a estabilização dessas emergências.

O fato é que a burocracia onusiana vem servindo de vetor para a inserção de uma norma de intervenção humanitária a partir das suas práticas. Presente trabalho não teve a ousadia de afirmar que já existe tal norma positivada no costume internacional, e sim de demonstrar a existência de um processo de institucionalização na esfera internacional, e como esta vem se dando no seio das Nações Unidas. Pode-se sim, a partir de um embasamento na literatura acadêmica, dizer que existe uma norma emergente nesse sentido no âmbito da política internacional.

Estudos outros devem ser realizados visando cada vez mais à tentativa de situar as intervenções humanitárias no campo jurídico, a fim de que se possa entender esse fenômeno não só do ponto de vista da política internacional, mas também do direito internacional, posto que este é essencial na árdua tarefa de coordenar de forma menos desigual as relações inter-estatais em meio à anarquia¹⁰ internacional, bem como para a plena proteção da pessoa humana.

REFERÊNCIAS

- ACCIOLY, Hildebrando; NASCIMENTO E SILVA, G. E. do; CASELLA, Paulo Borba. *Manual de Direito Internacional Público*. 17. ed. São Paulo: Saraiva, 2009.
- BELLAMY, Alex J.; WHEELER, Nicholas J. Humanitarian Interventions in World Politics. In: BAYLIS, John; SMITH, Steve. *The Globalization of World Politics: an Introduction to International Relations*. 2. ed. Oxford: Oxford University Press, 2008. p. 522-639.
- BROWNLIE, Ian. *Princípios de direito internacional público*. Trad. Maria Manuela Ferrajota. Lisboa: Calouste Gulbenkian, 1997.
- CHANDLER, David. The people-centred approach to peace operations: The new UN agenda. *International Peacekeeping*, London: Frank Cass Routledge Taylor & Francis, v. 8, n. 1, p.1-19, Spring 2001.
- DINH, Nguyen; DAILLIER, Patrick; PELLET, Alain. *Direito internacional público*. Trad. Vitor Marques Coelho. 2. ed. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 2003.

¹⁰ Anarquia é um termo usado nas relações internacionais para demonstrar que os Estados obedecem apenas as suas vontades, pois não existe um governo superior a eles, melhor dizendo, um governo global. Para mais informações ver: BULL, Hedley. *Sociedade Anárquica*. Trad. Sérgio Bath. Brasília: Editora UNB, 2002.

FINNEMORE, Martha. *The purpose of intervention: changing beliefs about the use of force*. New York: Cornell University Press, 2003

INTERNATIONAL COMMISSION ON INTERVENTION AND STATE SOVEREIGNTY. *The responsibility to protect*. Canada: International Development Research Centre, 2001.

MELO, Raquel Bezerra Calvacante Leal de. *O Processo de Institucionalização das Operações de Paz Multidimensionais da ONU no Pós-Guerra Fria: direitos humanos, polícia civil e assistência eleitoral*. 2006. Tese (Doutorado) – Programa de Pós-graduação em Relações Internacionais, Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, 2006.

ONU. *Carta das Nações Unidas*, 1945.

_____. *Convenção sobre o Direito dos Tratados*, 1969.

_____. *Estatuto da Corte Internacional de Justiça*, 1945.

_____. *Resolução A63/308 da Assembleia Geral*. 2009. Disponível em: <http://www.crin.org/docs/SS_Follow_up2008.pdf>.

_____. *Resolução 770 do Conselho de Segurança*, 1992. Disponível em: <<http://www.un.org/documents/scres.htm>>.

_____. *Resolução 794 do Conselho de Segurança*, 1992. Disponível em: <<http://www.un.org/documents/scres.htm>>.

_____. *Resolução 929 do Conselho de Segurança*, 1994. Disponível em: <<http://www.un.org/documents/scres.htm>>.

_____. *Resolução 940 do Conselho de Segurança*, 1994. Disponível em: <<http://www.un.org/documents/scres.htm>>.

_____. *Resolução 1199 do Conselho de Segurança*, 1998. Disponível em: <<http://www.un.org/documents/scres.htm>>.

PINTO, Simone Rocha Valente. *As Nações Unidas e a Intervenção Humanitária no Pós-Guerra Fria: aspectos jurídicos*. 2006. Dissertação (Mestrado) – Programa de Pós-graduação em Relações Internacionais, Pontifícia Universidade Católica, Rio de Janeiro, 1996.

RODRIGUES, Simone Martins. *Segurança internacional e direitos humanos: a prática da intervenção humanitária no Pós-Guerra Fria*. Rio de Janeiro: Renovar, 2000.

WHEELER, Nicholas J. *Saving Strangers: Humanitarian Intervention in International Society*. Oxford: Oxford University Press, 2000.